

MISIONES DE DEFENSA DE RECURSOS NATURALES EN SURAMÉRICA: LOS CASOS DE BRASIL, ARGENTINA Y BOLIVIA

PABLO SCUTICCHIO

INTRODUCCIÓN

Una encuesta publicada en mayo de 2008 demostró que el 82,6% de los militares brasileños consideraban que la Amazonia corría el riesgo de sufrir una ocupación extranjera. Pero lo más sorprendente fue que el 72,7% de los civiles también compartieron el mismo diagnóstico. Ambos grupos coincidieron que la hipotética invasión era animada por una motivación clara: la “codicia mundial” que despiertan los recursos naturales localizados en esa región selvática (Veja, 2008).

El episodio anterior sugiere que las prioridades de la agenda de seguridad suramericana están cambiando. Desde hace décadas es evidente que la defensa del territorio nacional no es la preocupación principal de las fuerzas armadas como lo fue durante el auge de las disputas fronterizas (Edmunds, 2006; 1059). Varios estudios se ocuparon de señalar como las FFAA sudamericanas asumieron una variedad de funciones, muchas veces contradictorias entre sí (Diamint, 2006; 70-71). Mientras algunas misiones militares perdieron prioridad, otras fueron tornándose más visibles.

Desde aproximadamente el año 2000, funcionarios, académicos y oficiales promocionaron a la defensa de los recursos naturales como una misión militar crítica. Este cambio se reflejó en los documentos oficiales. Por ejemplo, mientras que en 1996 la Política de Defensa Nacional de Brasil (Brasil, 1996) mencionó sin mayores complicaciones que el país dispone de recursos naturales, su actualización en 2005 tomó un tono más serio, asegurando que estos “pueden volverse objeto de interés internacional” (Brasil, 2005).

Estas interpretaciones sostienen que el agotamiento y degradación ambiental restringirá la oferta de bienes primarios. Al cada vez más escaso flujo de abastecimiento le seguiría el encarecimiento de los commodities a nivel mundial. Su adquisición por medios mercantiles se tornará más costoso e inseguro. Así, para las potencias resultaría relativamente más eficiente recurrir a la fuerza militar para adquirir y mantener derechos de

propiedad sobre recursos localizados en zonas fuera de su soberanía legal. (Fornillo, 2014, 107-108). Con variaciones, esta perspectiva fue ampliamente difundida por una serie de influyentes publicaciones que vincularon al control de los recursos naturales con el futuro escenario de conflicto global (Klare, 2003; Homer-Dixon, 1999; Kaplan, 2001).

La tesis de la guerra por los recursos tuvo una audiencia atenta en Suramérica. Para estos, la región se encontraba en una situación vulnerable por dos motivos. Primero, la abundancia de recursos subexplotados actúa como un imán para la codicia de las potencias internacionales. Yacimientos mineros y energéticos, extensiones alimentarias y reservas acuíferas constituyen recursos críticos que toda economía moderna precisa. A su manera, representa una suerte de reinterpretación de la “maldición de los recursos” en clave de la seguridad nacional. Y segundo, sostienen que los estados de la región carecen de la capacidad disuasiva para neutralizar las iniciativas de las potencias extracontinentales. La solución de fondo no pasa por el aumento de los presupuestos militares. Reclaman un cambio organizacional en el rol de las FFAA para que puedan cumplir adecuadamente con la protección de los recursos naturales.

Aunque en las estrategias nacionales se señala que constituye una amenaza para la seguridad del estado, su identificación sigue siendo ambigua. Se requiere de otro nivel de análisis menos abstracto que aclare frente a cuales contingencias se va a emplazar al instrumento militar. Generalmente se entiende que la definición de misiones militares cumple con esta función.

El diseño de una misión militar viable requiere que se identifique: (a) el origen fronterizo de la amenaza y (b) el tipo de respuesta operativa. Se entiende que los actores que crean la amenaza pueden ubicarse en un plano (i) externo o (ii) doméstico (Eriksson, Rhinard, 2009; 243-245). Independientemente de ello, las FFAA pueden decidir que la manera más eficiente para neutralizar la amenaza se consigue con medios (iii) militares o (iv) no militares. Aunque la función principal de las fuerzas armadas es el combate, dedican parte de su tiempo a actividades no militares como las misiones de paz, la asistencia humanitaria o construcción de infraestructura (Huntington, 1993; 43).

La definición de una misión militar se constituye a partir de un proceso de toma de decisiones que involucra a funcionarios, militares y comunidades epistémicas. La necesidad de llegar a acuerdos entre actores autónomos y movilizar recursos presupuestarios lo torna un acontecimiento eminentemente político. Aunque este trabajo no se propone estudiar las relaciones cívico-militares en sí, los grados de autonomía política y profesional de los uniformados influye en el resultado final (Sain, 2010; 38). En instancias de subordinación militar imperfecta, como es el caso de los países suramericanos, la realidad es que las FFAA mantienen cierta discrecionalidad para definir su misión organizacional.

Estudiar a las misiones militares es importante ya que, una vez establecidas, estipulan como las FFAA se van a organizar, equipar y entrenar. La cuestión asume mayor complejidad cuando se reconoce que las misiones varían en *cómo perciben la amenaza y que respuesta operativa recomiendan*. La amenaza percibida puede ser externa como doméstica. Y la respuesta puede ser tanto militar como no militar.

A partir de esto se puede diseñar una tipología que acomoda la mayoría de los casos nacionales de Suramérica: *convencional, civilista y desarrollista*. Este trabajo pretende demostrar la ubicación de las FFAA de Brasil, Argentina y Bolivia.

Tipo de respuesta operativa	Origen fronterizo de la amenaza	
	Externa	Doméstico
	Militar	Convencional
		(Brasil)
	No militar	Civilista
	(Argentina)	Desarrollista (Bolivia)

En la medida en que se considere que el origen de la amenaza es *externo* y que la mejor manera de neutralizarla es por *medios militares*, las FFAA cumplen una misión militar *convencional*. En el caso de Brasil, sus uniformados asumen que la defensa de la

Amazonia requiere que se preparen para la contingencia de una operación armada extracontinental.

Cuando la amenaza es *externa* pero se le anteponen principalmente *medios no militares*, podemos decir que la misión es *civilista*. En Argentina, no solo las FFAA cumplen un rol subsidiario en la protección de los recursos sino que desempeñan actividades que no son de combate como el patrullaje del perímetro marítimo.

La última misión es la *desarrollista*, donde la amenaza es concebida como *interna* y la respuesta es *no militar*. Las FFAA bolivianas entienden que la principal amenaza consiste en que las autoridades enajenen el control estatal sobre el patrimonio natural. Para ello, consideran que tienen un rol rector en el desarrollo industrial y explotación de recursos estratégicos como el gas y el litio.

El resto del trabajo se organiza en cinco apartados. El primero explora el cambiante perfil de las misiones militares en Suramérica desde la década de 1980. En los siguientes tres, se describen los casos de Brasil (convencional), Argentina (civilista) y Bolivia (desarrollista). En el quinto se evalúa la coordinación de la política de defensa regional de los recursos naturales dentro del Consejo de Defensa Suramericano dentro del UNASUR.

MISIONES MILITARES

LA TESIS DE LA GUERRA POR LOS RECURSOS

Aunque el acceso a los recursos naturales es una necesidad que toda comunidad humana necesita para su subsistencia, los estudios de seguridad no siempre incorporaron esta problemática a su agenda de investigación. Esta subdisciplina académica nació a comienzos del comienzo de la Guerra Fría, concentrándose casi exclusivamente en el equilibrio nuclear entre las superpotencias. (Buzan, Hansen, 2009; 2)

Sin embargo, con la distensión en la Guerra Fría y el ascenso de una nueva generación de investigadores, los temas de interés se diversificaron. Problemáticas como el

cambio climático y el crecimiento demográfico comenzaron a ser analizados como asuntos de seguridad. (Homer-Dixon, 1999; 5).

Uno de los autores que trabajó este tema y obtuvo más difusión tuvo en el ámbito académico y no académico fue Michael T. Klare. Concentrándose en la era de post Guerra Fría, estimó que la confrontación ideológica iba a dejar de ser el principal eje articulante de la conflictividad mundial. En esta nueva época de política de poder, Klare adujo que la principal amenaza para los estados era la escasez de suministros primarios. En un escenario de creciente demanda impulsada por la explosión demográfica pero de agotamiento de las fuentes, los estados irían irremediabilmente a enfrentar series complicaciones de aprovisionamiento. En un marco de urgencia, los derechos de propiedad difícilmente serían respetados. El acceso seguro a flujos de recursos naturales se torna así un interés vital. La tesis de la guerra por los recursos diagnostica que los estados se van a comportar de manera más agresiva, desplegando sus FFAA en operaciones de control de área, sin prestar demasiada atención a normas internacionales como la soberanía (Klare, 2003; 31-37).

La argumentación de Klare se encontraba fuertemente impregnada de una lectura descontextualizada de los tratados demográficos de Thomas Malthus. En su *Ensayo sobre el Principio de la Población* de 1789, plantea que la población humana se reproduce siguiendo una secuencia geometría mientras la provisión de alimentos lo hace de manera aritmética. En pocas palabras, la demanda crece más que la oferta. Sin embargo, Malthus desestimó la posibilidad de una catástrofe demográfica. Intuyó que la inventividad humana incentiva a que los recursos sean explotados y utilizados de manera cada vez más eficiente (Malthus, 1951; 121).

A pesar de este cuestionamiento, la tesis de la guerra por los recursos tuvo una influencia inestimable en ámbitos estatales, académicos y el público en general. La invasión norteamericana a Irak en 2003 fue vista como una suerte de “prueba de fuego”. Recurriendo a un verdadero *reductio ad petroleum*, la motivación de Washington fue atribuida casi exclusivamente al control de los yacimientos petrolíferos iraquíes. Para muchos, la lección era que los estados de la periferia deberían dotarse de la capacidad bélica para neutralizar la amenaza sobre sus recursos.

EL PANORAMA EN SURAMÉRICA

La tesis de la guerra por los recursos moderna formulada por autores del mundo anglosajón y europeo cuenta con antecedentes en el pensamiento latinoamericano del siglo XX: la geopolítica suramericana y la teoría de la dependencia.

La geopolítica europea continental fue introducida al ámbito regional a partir de la década de 1920. Esta pretendía estudiar las condiciones que favorecían la supervivencia y la expansión de las naciones alejadas del continente euroasiático. Anclada en una concepción económica autárquica, la geopolítica sudamericana valoró el lugar de los recursos naturales en la defensa nacional. Los tratados clásicos de Meira Mattos (1975; 77) en Brasil, Guglielmelli (1979; 132) en Argentina y Valencia Vega (1974; 506) en Bolivia los incluyeron como un factor de poder estatal. Sin embargo, nunca se trató la guerra por estos como un *casus belli* válido. Más bien, se limitó que su función a la de abastecer la producción nacional. Aunque hubo disputas por el control de recursos, eran más bien el reflejo de conflictos de demarcación de fronteras, el principal motivo de animosidad geopolítica entre estados suramericanos

Y la segunda corriente de pensamiento suramericana que problematizó el rol que cumplen los recursos naturales fue la teoría de la dependencia. Vinculada en su comienzo con el economista argentino Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, para la década de 1960 se posicionó como uno de los principales idiomas del análisis económico de izquierda, tanto en ámbitos académicos como políticos. En la formulación clásica de Cardoso y Faletto, las economías suramericanas ocupan una posición periférica en la medida en que solo se pueden integrar a la economía mundial como proveedoras de productos primarios con escaso valor agregado.

Aplicado a los estudios de seguridad, para la teoría de la dependencia la vulnerabilidad de los países suramericanos se basa en que sus estados carecen de la autonomía para gestionar sus recursos siguiendo sus propios criterios e industrializar sus economías. El punto es que el disciplinamiento que ejercen las potencias industrializadas se aplica principalmente por mecanismos de mercado más que con el músculo militar.

Es interesante notar como recientes estudios sobre dependencia económica consideran con más atención el rol de la coerción militar, asignándole mayor valor explicativo. A su manera, representa un acercamiento a la geopolítica de inspiración militar. En un trabajo sobre extractivismo en la región, Fornillo sostiene que la mercantilización por medio de empresas privadas ya no es un método de abastecimiento eficiente para las potencias. El autor identifica instancias donde, al concebirse como un asunto de seguridad nacional, se llega a la “militarización lisa y llana”. (Fornillo, 2014, 107-108) Siguiendo esta línea, en 2007 se interpretó con suma preocupación un documento de la CNA Corporation elaborado por altos oficiales retirados de las FFAA de Estados Unidos. En este, recomendaron asignarles más funciones a los comandos regionales en el extranjero para enfrentar directamente las consecuencias regionalmente desestabilizantes del cambio climático y asegurar el abastecimiento energético (CNA, 2007; 6-8).

Con estos antecedentes, es posible identificar el humus intelectual, tanto extranjero como autóctono, desde el cual funcionarios, militares y académicos suramericanos parten para acercarse al tema de la defensa de los recursos. Para países tradicionalmente dependientes de las exportaciones de commodities y productos derivados, el acceso a materias primas es un objetivo fundamental. Las últimas décadas no fueron la excepción. El desempeño del sector primario es crítico. De hecho, es posible afirmar que la importancia de los recursos primarios *incrementó* durante la última década y media por la “reprimarización” de las canastas exportadoras de varios países. Para ilustrar la importancia de los recursos naturales para las economías latinoamericanas, y especialmente suramericanas, se puede observar la evolución de dos fenómenos: (i) la relación entre términos de intercambio y crecimiento económico; (ii) la evolución estructura de la canasta exportadora.

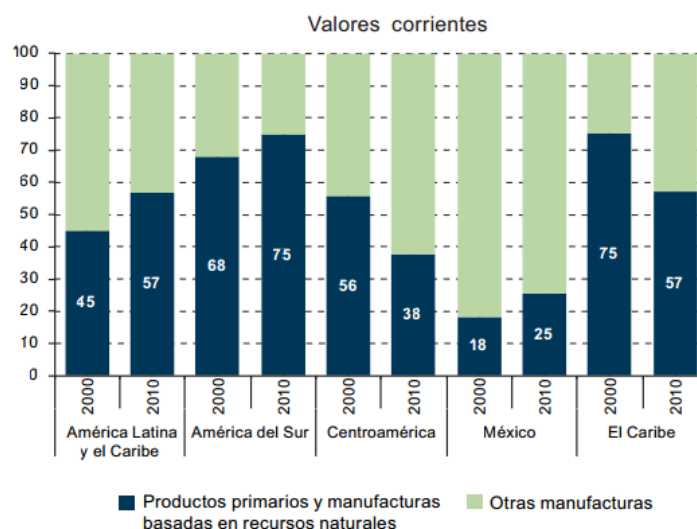
Según el FMI, para el período 1970 y 2013, existe una relación positiva entre aumento de los índices de precios netos de las materias primas (IPMP)¹ y crecimiento de las economías latinoamericanas. Los años que van de 2003 a 2011 son catalogados como de “boom de las materias primas”. El organismo internacional sostiene que el crecimiento de

¹ El FMI define el IPMP se construye en términos relativos, dividiendo el precio de cada materia prima por los precios internacionales de las manufacturas, y en términos netos, ponderando los precios en función de las exportaciones netas de cada materia prima. (FMI, 2014; 56)

las economías nacionales se explica en gran parte por el abrupto incremento del IPMP regional a un promedio de 5,5% por año durante el intervalo. Para los próximos años, el FMI predice que el IPMP va a enfrentar tasas de crecimiento más modestas, disminuyendo el crecimiento económico de América Latina. Sin embargo, aunque a menores niveles que años anteriores, asegura que el desempeño de las economías de la región continuaran siendo fuertemente influidas por los movimientos de los precios de las commodities (FMI, 2014; 55-62)

El segundo plano que interesa observar es el de la evolución de la estructura de la canasta exportadora. Aquí es donde más directamente se puede hablar de “reprimarización” de las economías. Como se puede ver en el Gráfico 1, la participación de los productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales en las exportaciones latinoamericanas creció de 45% a 57% a valores corrientes entre 2000 y 2010. Pero más relevante para este trabajo, fue de 68% a 75% en América del Sur. Si se lo compara con Centroamérica, México y el Caribe, en Suramérica las exportaciones tienen un mayor componente anclado en recursos naturales (CEPAL, 2012; 70).

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA EXPORTADORA POR TIPO DE BIENES SEGÚN SUBREGIONES, 2000 Y 2010
(En porcentajes del total)



Fuente: CEPAL, 2012

TRANSICIÓN EN LAS MISIONES

Los militares suramericanos no se mantuvieron ajenos a estos cambios en la agenda de seguridad. De hecho, se tornaron en los más enfáticos propulsores de la priorización de la defensa de los recursos naturales, reclamando que sea incorporada entre sus misiones operativas. En un ámbito donde las autoridades civiles se interesan poco en los temas de defensa y suelen delegar funciones, los uniformados aprovecharon los márgenes de su autonomía profesional y autonomía política para asumir mayores funciones (Sain, 2010; 38). Generalmente, se entiende que este juego tiene un efecto perjudicial sobre la subordinación militar a las autoridades constitucionales. Por ejemplo, cuando un oficial es invitado a un comité del Congreso para ofrecer su opinión profesional y recomienda un curso de acción diferente a la política oficial del ministerio de Defensa, ¿se compromete la subordinación militar a la autoridad constitucional? Los legisladores de izquierda de Brasil suelen invitar con asiduidad a oficiales en funciones y retirados. Estos tienen una apreciación más crítica sobre la amenaza de la OTAN sobre el Amazonas que la dirigencia civil en el ministerio de Defensa.

Lo cierto es que una serie de cambios que se condensaron en el período 1980-2000 destiñeron el perfil de las dos principales misiones para la cual los militares suramericanos se habían preparado desde mitad de siglo: guerra convencional vecina y contrainsurgencia de la doctrina de seguridad nacional (Montenegro, 2012; 158). Basta decir que la transición a la democracia, la integración regional y el fin de la confrontación ideológica de la Guerra Fría debilitaron la legitimidad de ambas misiones, aunque no las eliminaron del todo. Carentes de una misión que las motivara, es posible detectar el esfuerzo consiente de los uniformados de participar activamente en la defensa de los recursos naturales.

Como toda burocracia estatal, las FFAA requieren que se le asigne una o más misiones organizacionales. Esta establece los objetivos con los cuales la organización debe cumplir. Y segundo, habilita el desarrollo de las rutinas burocráticas, la acumulación de conocimiento profesional y el establecimiento de una cultura interna que socializa a sus miembros. Estos tres factores dotan a la burocracia para cumplir con sus objetivos en un ambiente incierto (Wilson, 1989; 95).

Así, definimos a una misión militar como la contingencia específica donde se identifica a una amenaza fundamental al estado y se procede a emplazar al instrumento militar siguiendo el plan operativo más eficiente.

Aunque una misión militar ofrece un curso de acción más preciso que lo estipulado en una estrategia, y para que sea eficiente, requiere que se la dote de indicadores para identificar amenazas y recomendar una respuesta. Este trabajo supone que este margen permite que la defensa de los recursos naturales adopte diferentes formas entre los casos de Brasil, Argentina y Bolivia. Para ello, establecemos dos dimensiones al concepto de misión militar de defensa de recursos.

Primero, el *origen fronterizo de la amenaza*: externo o doméstico. Una parte importante de los estudios de seguridad posteriores a la Guerra Fría asumieron que existía una diferencia cualitativa entre las amenazas tradicionales de y las nuevas amenazas. Estos estudios argüían que después de la era de la disuasión nuclear las amenazas son principalmente transfronterizas o intermísticas (Eriksson, Rhinard, 2009; 246). En este trabajo reconocemos que los militares identifican vulnerabilidades en los planos externos y domésticos. Sin embargo, sostenemos que orientan su respuesta operativa al plano donde creen que la amenaza es más grave.

Y segundo, el *tipo de respuesta operativa*. Aunque la función principal de las FFAA es la de disuadir y combatir ataques externos, tradicionalmente llevaron a cabo muchas más en su acción cotidiana: asistencia humanitaria, distribución de planes sociales, nacionalización de los civiles que cumplen el servicio militar obligatorio, misiones de paz y policiamiento (Huntington, 1993; 38). Los uniformados son valorados por su fuerte constitución corporativa para cumplir con funciones por medios no militares. En el caso de Bolivia, las FFAA reconocen que la respuesta operativa más eficiente contra la amenaza sobre los recursos pasa por gerenciar eslabones clave de las cadenas de explotación y producción más que ofrecer una capacidad de disuasión militar.

MISIÓN CONVENCIONAL: BRASIL

Tradicionalmente, la principal preocupación del pensamiento estratégico brasileño fue la rivalidad con la Argentina. Durante gran parte del siglo XX, la mayoría de su producción geopolítica estuvo centrada en la situación del sur del país. A la vez, la mayoría de sus efectivos permanecían emplazados en el sur y suroeste. A lo largo de este período, el tema de los recursos naturales estuvo presente en la forma de planes de infraestructura para incrementar la interconexión económica con Bolivia y Paraguay (Travassos, 1941; 46). Sin embargo, nunca dejó de ser un tema menor, condicionado a los vaivenes de la relación con Argentina.

Para fines del siglo XX, y a medida que Argentina deja de ser vista principalmente en términos de contendiente militar, los uniformados brasileños se empiezan a interesar en la defensa de los recursos naturales. Hay algo que los incomoda: cada vez son más los líderes extranjeros que se muestran preocupados por la degradación ambiental. Sospechan que el renovado interés mundial en el resguardo del patrimonio autóctono responde a objetivos encubiertos. En especial, recelan de aquellos pronunciamientos a favor de la protección o “internacionalización” del Amazonas. Es notable como los trabajos escritos por militares casi siempre comienzan con una recopilación de declaraciones de Thatcher, Gorbachov, Gore y Kissinger que alertan sobre la degradación del Amazonas y llaman a mayor cooperación internacional (Rocha Paiva, 2008; 46). Lo que para la mayoría de los analistas de seguridad es un asunto de baja política, para los militares brasileños es una cuestión prioritaria de seguridad nacional.

Para nuestro estudio, es importante resaltar como ya desde un comienzo los militares se posicionan asumiendo una misión de carácter convencional en la medida en que puntualizan que el origen fronterizo de la amenaza es *externo*. La principal amenaza sobre el país no proviene de la rivalidad vecinal ni de las “nuevas amenazas” enquistadas en las zonas fronterizas. La principal preocupación para los militares es la “codicia internacional” sobre los recursos localizados en el Amazonas y en su litoral marítimo. Son innumerables las evaluaciones hechas a título individual por miembros del Ejército (Ramires, 2010; 25), Marina (Fontes Diégues, 2011; 86) y Fuerza Aérea (Scariot, 2007; 22-23) donde señalan precisamente esto. Los comandos regionales y otras instancias superiores también comparten este diagnóstico (Brasil, 2010; 7).

Pero esta evaluación no se mantiene restringida a los círculos militares. También encuentra una favorable recepción entre funcionarios civiles y académicos. Donde mejor se refleja es en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008. Este documento representa un esfuerzo de colaboración de varios años entre funcionarios, el personal civil del ministerio de Defensa y oficiales de las tres fuerzas. El objetivo que animó al proyecto fue el de crear un marco para orientar el ascenso de Brasil como potencia mundial. Como requisito, se propuso identificar vulnerabilidades en su esquema de defensa. Y aquí es donde resurge la Amazonia y la codicia sobre sus recursos como una amenaza fundamental. Por ello, la directriz n°10 llama a “priorizar la región amazónica” y a vigilar “la reafirmación incondicional de su soberanía sobre la Amazonía brasilera (Brasil, 2008; 14)”. En otras partes del documento, llama a las FFAA para que cumplan con el monitoramiento de la región y cultiven sus capacidades para prepararse para la contingencia de una invasión de un enemigo militarmente superior (Brasil, 2008; 11-13). Claramente, asigna a los militares la misión de la protección de la región donde se localiza el grueso de las reservas ambientales contra un actor o alianza ubicada en el exterior. Esta conexión entre Amazonia y recursos naturales fue posteriormente ratificada por el actual ministro de Defensa, Celso Amorim. En una conferencia, declaró que “la escasez de alimentos y energía, (...) la búsqueda de recursos como agua dulce o biodiversidad, pueden constituirse en puntos de fisura en las placas tectónicas del orden internacional”. Y para que no quedaran dudas, agregó: “este cuadro hipotético se agrava cuando se tiene en cuenta que Brasil se encuentra dotado justamente de estos recursos”.

A partir de los postulados originales de la tesis de la guerra por los recursos, los uniformados la readaptaron a la luz de la experiencia brasilera. Una innovación que introducen es la idea de que las potencias establecidas usan la temática medio ambiental para contener el creciente protagonismo brasileño en el escenario mundial. El concepto de “desarrollo sustentable” promovido en cumbres internacionales es visto como una iniciativa encubierta para entorpecer el crecimiento de las economías en ascenso. El régimen internacional de protección forestal también es contemplado con escepticismo. Propuestas para que la comunidad internacional, sospechada de albergar intereses disimulados, incremente su participación con la creación de zonas francas son interpretadas como una manera de relativizar la soberanía brasilera sobre la Amazonia.

Otra innovación conceptual es lo que algunos llaman “intervención ambiental”. Basándose en la idea de la Responsabilidad de Proteger, consideran que existen otras maneras de legitimar una acción militar extranjera sin apelar a la violación de derechos humanos. El peligro es que la normativa internacional justifique una intervención extranjera si un país incumple gravemente con el derecho medioambiental internacional o se determina que es inminente una catástrofe ecológica. Por ello, los militares miran con desaprobación al activismo conservacionista localizado en el Amazonas (Bittencourt Heine Filho, 2010; 145-147).

Identificada a la amenaza sobre los recursos como eminente externa, resta saber qué tipo de respuesta operativa anteponen preferentemente para neutralizarla. La solución no es obvia ya los militares brasileños cumplen varias misiones no militares en el Amazonas, autorepresentándose como una “fuerza civilizadora” en una región donde la presencia del estado casi inexistente (Silva Rodrigues, 2011; 30). Proveen una serie de servicios públicos como salud y educación e implementan desde 1985 el proyecto Calha Norte. Este es un programa de desenvolvimiento y poblamiento en la región norte del país. Todas estas son iniciativas no militares.

No obstante, las FFAA ven a las anteriores como actividades secundarias. Sostienen que la defensa de los recursos naturales requiere de una *respuesta operativa del tipo militar*. Los uniformados mantienen que la única manera de neutralizar a un enemigo superior es desarrollando una capacidad disuasoria.

Para poder adquirir esta capacidad, las FFAA esperan cumplir con tres objetivos. Primero, avanzar con sus programas de adquisición de material de combate. Por ejemplo, El Ejército se encuentra entrenando varias unidades de combate de jungla y artillería para terreno irregular. Mientras tanto, la Marina trabaja junto con Francia para emplazar un submarino de propulsión nuclear para final de la década.

El segundo objetivo consiste incrementar la presencia de los efectivos en la región de la Amazonia en el norte del país. Actualmente, como herencia de la rivalidad con Argentina, la mayoría de los destacamentos se localizan en los estados del sur. La creación del Comando Militar del Norte en 2013 respondió a esta necesidad

Como las FFAA calculan que la contingencia más grave que enfrentan es una invasión de un enemigo superior, el aprovechamiento de la profundidad geográfica del país es una necesidad vital. Por ello, el tercer objetivo es el desarrollo de la interoperabilidad entre Ejército, Marina y Fuerza Aérea. Sin embargo, este es un proceso titánico que requiere de una coordinación organizacional que es más fácil decretar que cumplir. Vale la pena recordar que las tres armas tienen una tradición de acción autónoma. El ministerio de Defensa recién fue creado en 1999 mientras que el Estado Mayor Conjunto en 2010.

MISIÓN CIVILISTA: ARGENTINA

A partir de la última década del siglo XX, miembros de las FFAA argentinas se mostraron sensibles a la tesis de la guerra por los recursos. Esta inquietud quedó plasmada en el Libro Blanco de 1999, específicamente en el capítulo dedicado al panorama mundial posterior a la Guerra Fría.. Efectivamente, se menciona que “el crecimiento demográfico genera una mayor demanda de alimentos y de satisfacción de necesidades mínimas” a lo que hay que sumarle los “factores de presión sobre los recursos naturales” (Argentina, 1999; 13-14).

Ya en su actualización de 2010, el capítulo “Apreciación del Escenario Internacional” presenta un panorama diferente al de su predecesor. En este caso, hay una valoración más pesimista sobre la salud del medio ambiente y una incorporación más plena de la caracterización de la tesis de la guerra por los recursos. Se resalta la “imposibilidad de alcanzar acuerdos elementales en la protección del hábitat” y la “escasa aptitud de negociación en la que puede quedar estancado el sistema internacional” (Argentina, 2010; 26). A partir de ello, predice que

El acceso a los recursos naturales (fundamentalmente alimentos y energía) será desparejo en las próximas décadas y se presentarán déficits de escala local o regional, incrementando la probabilidad de inestabilidad social interna o desacuerdos entre Estados que podrían conducir a conflictos. Es previsible, también, que simultáneamente se incrementen la frecuencia, escala y duración de las crisis humanitarias (LIBRO 2010, 26).

A modo de innovación, se introdujo el elemento de desigualdad de distribución del ingreso como un agravante en el conflicto por los recursos (Argentina, 2010, 26)

A partir de estos primeros pasos, se comienza a adaptar la tesis por los recursos al contexto local. En este sentido, se nota especial interés de investigadores argentinos en los recursos alimentarios (Borrell, 2011; 69) e hídricos (Bruzzone, 2009; 17). Este tipo de recursos se encuentran expuestos a los efectos de la erosión ambiental y del cambio climático. Pero por el otro, a estas vulnerabilidades se le suman otras de mediano plazo como la posibilidad de que uniformados extranjeros condicionen el acceso a fuentes acuíferas (Bruzzone, 2009; 17). Aunque las recomendaciones de política pública que estos trabajos proponen son variadas, coinciden en la necesidad de contar con un instrumento militar de superar y disuadir operaciones de denegación de acceso.

Otra veta de interés se vincula con el Atlántico Sur. La siempre sospechada existencia de abundantes yacimientos petroleros en el lecho marino se superpone con el conflicto con el Reino Unido por las islas Malvinas y del Atlántico Sur (Argentina, 1999; 30). La Directiva de Política de Defensa Nacional de 2009 identifica como fuente de conflicto “la existencia de grandes espacios territoriales efectiva y potencialmente provechosos en materia de recursos naturales, que serán objeto de reclamaciones soberanas en un futuro inmediato (Argentina, 2009).”

Aunque para el caso argentino es más difícil encontrar un cuerpo de producción bibliográfica que trate la defensa de los recursos naturales de manera sistemática, las FFAA de Argentina conciben a la amenaza como de *origen externo*. Probablemente esto tenga que ver con que la normativa que diferencia entre defensa y seguridad interior es más severa que en Brasil. A pesar de que esta demarcación fue desafiada por los uniformados en algunas instancias (Diamint, 2008, 110-111), es evidente que para el tema de los recursos naturales están convenidos que la amenaza surge por la presencia de unidades extranjeras fuera de las fronteras.

Para identificar el tipo de respuesta operativa, es preciso detenernos en uno proyecto de planeamiento que no prosperó: el Plan Ejército Argentino 2025. Introducido al público en 2007, uno de sus promotores comentó que: “Cada día tiene mayor importancia la guerra

por los recursos naturales estratégicos. Quien no los tenga los va a venir a buscar; es una amenaza latente”. El principal objeto de defensa identificado fue el Acuífero Guaraní en el noreste del país. Esta reserva de agua subterránea cubre 225.000 km² de territorio argentino y se contabiliza entre las mas grandes del mundo. Adicionalmente, se ubica cerca de uno de los puntos más sensibles del perímetro de defensa argentino: la Triple Frontera.

Para una amenaza externa, proponía una respuesta operativa plenamente *militar*. El PEA 2025 concebía a las capacidades de combate de entonces como inadecuadas: unidades masivas originalmente de conscriptos para cubrir amplias extensiones territoriales. Lo que la nueva iniciativa buscaba era unas FFAA movibles que se pudiesen subdividir en componentes especializados por toponimias. Hasta entonces, las FFAA argentinas eran herederas de un estilo de combate basado en el modelo de “grandes batallas”, mas ficción que realidad en una época sin reservistas ni servicio militar obligatorio. Lo que el PEA 2025 proponía era contar unas FFAA de respuesta rápida que pudiesen ser eficientes en una época de frugalidad presupuestaria.

No obstante, el PEA 2025 nunca prosperó. Sus promotores no pudieron conseguir que las FFAA sean rediseñadas para cumplir una misión convencional.

En su lugar, la misión de defensa de los recursos naturales asignada a los uniformados es civilista en la medida en que las principales actividades con las que cumplen son *no militares*. Lo que se valora de las FFAA son sus aptitudes organizativas para llevar a cabo actividades para las cuales las no existen agencias estatales civiles o son inadecuadas.

Por ejemplo, el Libro Blanco del 2010 especifica en un capítulo la política medioambiental del sistema de defensa. El documento estipula que las FFAA deben cumplir con funciones conservacionistas.

Pero el caso paradigmático es la iniciativa Pampa Azul lanzada en el 2014. Coordinando una mesa interministerial, es encabezada por el Ministerio de Ciencia. Desde el punto de vista de la protección de los recursos, parece indicar que se propone ocupar y supervisar los espacios del Atlántico Sur con proyectos de investigación científica y relevamientos de los recursos marinos. No busca la disuasión militar sino proyectar la

presencia del estado argentino en su periferia marítima por medios no civiles. Bajo este esquema, la Armada participa por medio del Servicio de Hidrografía Naval en procedimientos de patrullaje y detección de embarcaciones no autorizadas.

MISIÓN DESARROLLISTA: BOLIVIA

Como en Brasil y Argentina, los uniformados de Bolivia se interesaron en la defensa de los recursos naturales. De hecho, su participación en este tipo de actividades es relativamente precoz, como se evidencia en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1992. Este documento define que una de sus responsabilidades es la “protección del medio ambiente, los recursos naturales y de todo el patrimonio nacional (Bolivia, 1992)”.

Desde la creación de Bolivia como nación independiente, las FFAA mantuvieron una relación de desconfianza hacia las elites civiles. Los uniformados consideraban que estas mantenían lealtades localistas más que nacionales. Así, los militares se comprendieron a sí mismos como la única institución en un país poco proclive a la unidad si se lo dejaba a sus propios medios. De hecho, el Libro Blanco del 2004 postula que las FFAA bolivianas nacieron antes de la creación de Bolivia, les reconoce el poblamiento del país y la inculcación de valores nacionales a sus habitantes (Bolivia, 2004).

Concibiéndose a sí mismas como la única institución nacional, desconfían de la capacidad de los líderes civiles para mantener un entendimiento integral de los intereses nacionales. En el caso de los recursos naturales, creen que la amenaza parte de la posibilidad de que los funcionarios enajenen el patrimonio natural siguiendo objetivos de corto plazo. Para ellos, la explotación de recursos estratégicos por parte de capitales privados, más aun si son de origen foráneo, es inaceptable por razones de seguridad nacional. El argumento principal es que compromete el desarrollo autónomo y, por tanto, aumenta la vulnerabilidad externa. De hecho, el anterior comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, Edwin De la Fuente, declaró que “la visión estratégica (...) busca constituir unas FFAA descolonizadas doctrinariamente, antiimperialistas, con un alto grado de efectividad operativa, organizacionalmente funcionales para el cumplimiento de su misión (El Diario, 2013)”. De ninguna manera es una declaración unilateral. En varias ocasiones Morales les

asignó a las FFAA la defensa de los recursos naturales. En 2013, el presidente explicó que “los únicos que pueden garantizar que nunca más se privaticen los recursos naturales son los movimientos sociales y las Fuerzas Armadas (El Diario, 2013)”.

Esto demuestra como los militares entienden que el origen de la amenaza es *doméstico*. Aunque la relación con el gobierno de Morales es cordial, no descartan que futuros gobiernos privaticen el gas o el litio. Desde la transición a la democracia, la escena política de Bolivia se encuentra atravesada sobre debate sobre el grado de participación privada adecuada para las industrias gasífera y minera. Al momento de escribir estas líneas, Morales se encuentra pronto a ser elegido para un tercer mandato hasta 2020.

En cuanto al tipo de respuesta operativa, los uniformados se diferencian una vez más de sus pares brasileños y argentinos. Durante la última década y media, las FFAA cumplieron con la protección de los recursos naturales llevando a cabo tres actividades de naturaleza *no militar*.

En una primera instancia, actúan como una fuerza constabularia en las zonas de frontera para contrarrestar las actividades de explotación y tráfico ilegal de recursos. Para que puedan afianzar su presencia en las zonas alejadas de las regiones metropolitanas, en 2008 se crearon tres Comandos Conjuntos: Amazónico, Andino y del Plata.

En un segundo nivel, las Fuerzas Armadas tienen un rol significativo en el cumplimiento de la nacionalización de hidrocarburos decretada en 2006. En mayo de aquel año, movilizaron unidades para controlar pozos, gasoductos y refinerías e propiedad extranjera.

Por último, participan activamente en la explotación de recursos estratégicos y desarrollo de sus industrias vinculadas. Amparándose en el artículo 244 de la Constitución de 2009, que les asigna la misión de “participar en el desarrollo integral del país”, los militares entienden que esta es la mejor manera de cumplir con su misión de protección de los recursos naturales. Al gerenciar corporaciones extractivas, industrias y centros de investigación constituyen un actor relevante en el proceso de toma de decisiones de esta área. El caso del litio es representativo. Este es un mineral esencial para la fabricación de baterías y componentes eléctricos de última generación. Por medio de la Corporación de las

Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (COFADENA), manejan la extracción e industrialización de este recurso.

UNASUR Y CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Los casos recién presentados demuestran que una misma misión militar puede ser articulada de maneras diversas entre países. Representando un cambio con las décadas de mayor fricción geopolítica del siglo XX, los estados de la región no consideran que la seguridad de sus recursos sea amenazada por sus vecinos. Sin embargo, subsisten roces entre versiones por la tensión natural entre planificación militar y explotación de recursos en zonas fronterizas. El caso típico fue la repercusión que tuvo en Montevideo el Plan Ejército Argentino 2025 cuando se hizo público en 2007. El proyecto para que las FFAA argentinas se involucren íntimamente en la protección de sus reservas acuíferas fue contemporáneo al conflicto por las papeleras.

Esta íntima vinculación entre recursos naturales y defensa es retomada por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El documento fundacional del Consejo de Defensa Suramericano identifica como uno de sus principios “la defensa soberana de los recursos naturales” (UNASUR, 2008). Posteriormente, en la IV Reunión Ordinaria de Lima en 2012, se propuso “reconocer la importancia de la defensa de los recursos naturales de la región (...) como elaborar políticas y mecanismos de disuasión ante eventuales situaciones extrarregionales (CDS, 2012).”

Lo que resta saber es si este nuevo proyecto de coordinación a nivel continental podrá efectivamente cumplirse. Este trabajo intentó adelantar que bajo la premisa amplia de la “defensa de los recursos naturales” contenida en el CDS subyace una varianza de casos nacionales. Resta saber si el liderazgo continental podrá armonizar las diferentes concepciones de amenaza y respuesta operativa en una política de defensa regional común.

BIBLIOGRAFÍA

Argentina (1999), Libro Blanco de la Defensa Nacional.

Argentina (2009), Directiva de Política de Defensa Nacional, Decreto 1714/09.

Argentina (2010), Libro Blanco de la Defensa Nacional.

Bittencourt Heine Filho, Pedro Augusto (2010), “Possibilidade de Intervenção Ambiental na Amazônia Legal”, Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 16, 125-159.

Bolivia (1992), Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación "Comandantes de la Independencia de Bolivia"

Bolivia (2004), Libro Blanco de Defensa.

Borrell, Juan José (2011), “Competencia por los recursos naturales y securitización del suministro alimentario. Aproximación e implicancias geoestratégicas”, Revista de la Escuela Superior de Guerra, Buenos Aires, Sep-Dic, 69-87.

Brasil (1996), Política de Defensa Nacional.

Brasil (2005), Política de Defensa Nacional.

Brasil (2008), Estratégia Nacional de Defesa.

Brasil (2010), Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2010-2031

Bruzzone, Elsa (2009), *Las guerras del agua: América del Sur, en la mira de las grandes potencias*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Buzan, Barry; Hansen, Lene (2009), *The Evolution of International Security Studies*, New York, Cambridge University Press.

CDS (2012), IV Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Sudamericano en Lima.

CEPAL (2012), *Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe*, México DF.

CNA (2007), National Security and the Threat of Climate Change, Arlington.

Diamint, Rut (2006), “Misiones militares. Respondiendo a las tensiones del sistema internacional”, en Martínez, Rafael; Tulchin, Joseph, *La seguridad desde las dos orillas: un debate entre Europa y Latinoamérica*, Fundación CIDOB, Barcelona, 59-78.

Diamint, Rut (2008), “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina”, Nueva Sociedad, enero-febrero, 95-111.

Edmunds, Timothy (2006), “What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe”, *International Affairs*, Londres, 82(6), 1059-1075.

El Diario (2013), “Fuerzas Armadas de Bolivia se declararon “antiimperialistas””, 8 de agosto, La Paz, Bolivia.

Eriksson, Johan; Rhinard, Mark (2009), “The Internal External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda”, *Cooperation and Conflict*, 44(3), 243-267.

FMI (2014), *Perspectivas económicas. Las Américas: desafíos crecientes*. Abril 2014, Washington.

Fontes Diégues, Fernando Manoel (2011), “Atuação das Forças Armadas no Século XXI”, *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, 17, 77-91.

Fornillo, Bruno (2014), “¿Commodities, bienes comunes o recursos estratégicos? La importancia de un nombre”, Nueva Sociedad, julio-agosto, 101-117.

Guglielmelli, Juan Enrique (1979), *Geopolítica del Cono Sur*, Buenos Aires, El Cid Editor.

Homer-Dixon, Thomas (1999), *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton, Princeton University Press.

Huntington, Samuel (1993), “New Contingencies, Old Roles”, *Joint Forces Quarterly*, Autumn, 38-43.

Kaplan, Robert (2001), *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, New York, Random House.

Klare, Michael (2003), *Guerra por los recursos: el futuro escenario del conflicto global*, Barcelona, Ediciones Urano.

Malthus (1951), *Ensayo sobre el Principio de la Población*, México DF, Fondo de Cultura Económica.

Meira Mattos, Carlos de (1975), *Brasil. geopolítica e destino*, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora.

Montenegro, German (2012), “El marco doctrinario”, en Derghougassian, Khatchik (comp), *La defensa en el siglo XXI*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 157-178.

Pailler, Carlos (2007,) “La defensa de los recursos naturales, una guerra latente”, 20 de mayo, Córdoba, Argentina. Disponible en: http://archivo.lavoz.com.ar/07/05/20/secciones/politica/nota.asp?nota_id=73315 (visitado 25/9/14).

Ramires, Edson Henrique (2010), “Amazônia Legal, Como Mantê-la Brasileira: Proposta para Preservar Soberania na Região”, *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 51(25), 24-48.

Rocha Paiva, Luis Eduardo (2008), “El Amazonas: vulnerabilidad y amenazas”, *Military Review Español*, marzo-abril, 45-51.

Sain, Marcelo (2010), *Los votos y las botas: estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

Scariot, Renato Luiz (2007), “O Estado Brasileiro e a Soberania na Amazônia”, *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 47(23), 22-23.

Silva Rodrigues, Fernando (2011), “O Estado Brasileiro e a Questão Amazônica: Por uma Análise das Tensões no Processo de Construção da Soberania Nacional”, *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 53(26), 29-46.

Travassos, Mario (1941), *Proyección continental de Brasil*, Buenos Aires, Círculo Militar.

UNASUR (2008), Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.

Valencia Vega, Alipio (1974), *Geopolítica del litoral boliviano*, La Paz, Editorial Juventud.

Veja (2008), “Amazonía Internacional”, mayo, Rio de Janeiro, Brasil. Disponible en: http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/amazonia-internacional/index.shtml (visitado 2/10/14).

Wilson, James (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and why they Do it*, Basic Books.